

Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában

Gárdos-Orosz Fruzsina

Az uniós tagállamok alkotmánybíróságai és alkotmánybíráskodást végző legfelső bíróságai a rájuk ruházott hatáskörök függvényében, egyre többször foglalkoznak az uniós jog és a belső jog, illetve kifejezetten a belső alkotmány és az uniós jog összefüggéseivel.¹ Egyes államok bíróságai igyekeznek elkerülni a jogok közötti konfliktust, pedig – ahogy Giuseppe Martinico kimutatja tanulmányában – a konfliktus alapvető feltétele a jogfejlődésnek,² más államok pedig a vitás kérdésekben inkább az Európai Unió Bíróságának az álláspontját kérik ki. Az osztrák *Verfassungsgerichtshof* például már négy évvel Ausztria csatlakozása után az Európai Unió Bíróságához fordult egy vitás kérdésben, és azóta ezt számtalanszor tette meg. A belga alkotmánybíróság is az Európai Unió Bíróságához fordul, ha halvány gyanúja merül fel annak, hogy az ügynek uniós vonatkozásai vannak. Néhány testület azonban a konfliktust felismerve inkább maga dönt vagy az uniós jog érvényesítésével vagy az uniós jogi aspektusok figyelmen kívül hagyásával a belső jog alapján, illetve vannak olyanok is, például a francia alkotmánytanács vagy a német szövetségi alkotmánybíróság, amelyek végső esetben fordulnak előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Unió Bíróságához.³

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar alkotmánybíróság esetjoga hogyan helyezhető el ebben az európai alkotmányossági térben, mi jellemezte a 2016 előtti joggyakorlatot, és hogyan írható le a 2016-os változás. Milyen szerepet vállalt és milyen szerepet kíván vállalni az Alkotmánybíróság az uniós jog és a hazai alkotmány kapcsolatának meghatározásában?

Az átruházhatatlan hatáskörök kibontása álláspontom szerint az alkotmány értelmezését igénylő alkotmánybírói feladat a magyar alkotmányos rend szerint. Ennek az értelmezési feladatnak azonban vannak az Alaptörvényből fakadó kötöttségei is. A dolgozat bemutatja az uniós joggal összefüggő alkotmánybíráskodást, ennek változását ismerteti dióhéjban, és ennek kapcsán definiálja, hogy milyen korlátokat fogalmaz meg az Alaptörvény és az alkotmánybírói gyakorlat.

A dolgozat következtetése, hogy nemcsak az uniós jogból,⁴ hanem az alkotmányból, az Alaptörvényből és az azt értelmező alkotmánybírói döntésekből is fakadó elvárás, hogy az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához forduljon a jogilag vitás kérdésekben, amikor a tagállami alkotmány az Alkotmánybíróság olvasata alapján konfliktusba kerül az uniós joggal.

¹ Ennek részleteivel foglalkozik a nagyívű, több tucat tanulmányból álló összehasonlító elemzés, amelynek eredményeit a *German Law Journal* tette közzé tematikus lapszámában. Maria Dicosola – Cristina Fasone – Irene Sprigno: Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Union by Constitutional Courts (16) *German Law Journal* 2015/6.

² Giuseppe Martinico: The „polemical spirit” of European Constitutional Law. On the importance of conflicts in EU law. (16) *German Law Journal* 2015/6. 1343–1374.

³ Lásd Giuseppe Martinico: Preliminary reference and constitutional courts: are you in the mood for dialogue? Tilburg Institute for Comparative and Transnational Law Working Paper (TICOM) 1 (2009).

⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: (a) a szerződések értelmezése, (b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ezt a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon abban a kérdésben döntést. Ha egy tagállam bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellene a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és ennek érdekében az Országgyűlés már 2002-ben rendelkezett arról, hogy az Alkotmány egy új, 2/A. §-sal egészül ki,⁵ amely szerint „[a] Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Községeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”.⁶ Az Alkotmány 6. § (4) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében”.

A 2012. január 1-je óta hatályos Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből fakadó egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. (4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.⁷

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2013. április 1-jén lépett hatályba. És bár ennek értelmében az Alaptörvény előtti alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítették, az Alkotmánybíróság e rendelkezést értelmező döntése szerint a régi döntések továbbra is hivatkozhatóak, a régi döntésekben kifejtett alkotmányjogi álláspontját az Alkotmánybíróság fenntarthatja.⁸

1. Az Alkotmánybíróság régi és új megközelítései

1.1. Az Alkotmány és az Alaptörvény normatartalma mint kiindulópont

Az Alkotmány sokak által kritizált⁹ uniós klauzulája kevés fogódzót nyújtott az Alkotmánybíróság számára az indítványokban feltett alkotmányossági problémák megválaszolására, hiszen inkább a csatlakozás feltételéről, mint a csatlakozás következményeiről rendelkezett. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság nem szorítkozott arra, hogy az Alkotmány 2/A. §-a alapján csak az eredeti szuverenitás-transzfer közvetlenül érintő

⁵ Ennek feltétlen szükségességét vitatja Kecsksés László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9. 1081, 1082.

⁶ A 2/A. § értelmezéséről lásd Kende – Szűcs: i. m. 769–775.

⁷ Ehhez kapcsolódóan lásd a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, amely absztrakt alaptörvény-értelmezésre vonatkozó hatáskörben rögzítette, hogy milyen szerződések minősülnek e cikk alá tartozónak az újabb hatáskör-átruházási aktusra tekintettel.

⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, indokolás [27]-[34]. Jelen tanulmányomnak egyes részeit ezért is alapozhatom a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján kialakult szakirodalmi vitákra. Jelen tanulmány a Közjogi Szemlében publikált korábbi írásom átdolgozott változata. Gárdos-Orosz Fruzsina: Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről. *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.

⁹ Összefoglalóan lásd Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-ORAC, Budapest 2012.

problémákat tárgyaljon,¹⁰ hatáskörét azonban *de facto* mégis szűkre szabta. Ehhez a tartózkodó pozícióhoz talán az is hozzájárult, hogy az Alkotmánybíróság primér módon a bíróságok ítélkezési gyakorlatát alkotmányossági tekintetben 2012 előtt nem vizsgálta.¹¹

Az Alaptörvény E) cikkét tekintve biztosan konszolidációsnak mondható normaszöveget fogalmazott meg, amely az Alkotmányban foglalt korábbi változathoz képest, a nyelvi finomításokon túl egyetlen szabállyal egészült ki: az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. Azt, hogy az EU megállapíthat általánosan kötelező szabályt, a rendes bírósági gyakorlat korábban is elismerte: „Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozásával – lehetővé teszi, hogy az Európai Unió alapító szerződesei alapján alkotott közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek számára”.¹² Az Alaptörvény tehát a fent említett kiegészítő mondattal a közösségi jog alapelvei alapján kialakított magyar bírósági gyakorlatot kodifikálta annak érdekében, hogy a belső jogban alkotmányos rangot kapjon az uniós jognak ez a sajátossága.

Az Alaptörvény E) cikkének indokolása szerint: „Az Európai unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó, és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalom-gyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény – az Alaptörvény egészét átható rendezőelvek között – kifejezett felhatalmazást adjon. [A rendelkezés] lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Az érintett konkrét hatásköröket nemzetközi szerződésnek kell megállapítania, az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket, valamint nem irányulhat több hatáskörre annál, mint amivel Magyarország az Alaptörvény alapján egyébként rendelkezik.”

1.2. A korábbi alkotmánybírósági határozatok alapvető megállapításai és azok jogirodalmi kritikája

Az Alkotmánybíróság 2012 előtt két alapvető kérdés köré rendezte megállapításait. Egyrészt az Alkotmány 2/A. §-a, illetve a jogállamiságot kimondó 2. § (1) bekezdése¹³ együttes értelmezésével a hatáskör-átruházás terjedelméről gondolkodott, másrészt ezzel összefüggésben egyes uniós jogi, illetve uniós eredetű belső jogi normákat értelmezett, keresve e szabályok helyét a magyar jogban, illetve ennek kapcsán a lehetséges alkotmányossági kontroll ismérveit, legfőképp határait.

A belső jog és az uniós jog kapcsolatát illetően a magyar alkotmánybíróság álláspontja az alapokat tekintve is meglehetősen ellentmondásos, amelyet jól mutat a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokhoz fűzött számos külön- és párhuzamos vélemény. Ennek részben oka lehet az, hogy a magyar jog és a nemzetközi jog viszonya, illetve a nemzetközi

¹⁰ A szuverenitás korlátozhatóságáról általában a következő AB határozatok rendelkeztek: 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999 320,322; 5/2011. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 89; 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001. 823, 826, 828; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.

¹¹ Az Alkotmánybíróság 2005 óta vizsgálja felül a Legfelsőbb Bíróság (2012. január 1-je óta Kúria) jogegységi határozatait [42/2005. (XI. 14.) AB határozat], és 2012. január 1-je óta nyílik lehetőség alkotmányjogi panasz keretében a bírósági ítéletek felülvizsgálatára abban az esetben is, ha az alkotmányellenességet nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozza.

¹² Legf. Bír. Mfv.II.10.921/2005. BH+ 2006.422.

¹³ Alkotmány 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

jog alkotmányos felülvizsgálatának lehetősége a mai napig is kissé tisztázatlan a magyar jogban.¹⁴

Magyarország uniós csatlakozását követően legelőször a 17/2004. (V. 25.) AB határozat foglalkozott az uniós jog és a belső jog viszonyával. A határozat kimondta, hogy a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezéséről szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek.¹⁵ A köztársasági elnök alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványában alkotmányos aggályokat vetett fel a törvény számos szakaszára vonatkozóan. A jogszabályt az Európai Unió egyes bizottsági rendeleteinek végrehajtása érdekében alkották meg. Az indítvány hangsúlyozta, hogy a kifogás olyan rendelkezésekkel szemben merült fel, amelyek tartalmát nem határozta meg pontosan a közösségi jog, ezért azok inkább a tagállami törvényhozás produktumai. Emiatt az Alkotmány 2/A. §-a nem alkalmazható.¹⁶ Az Alkotmánybíróság egyetértve ezzel az állásponttal nem fogalmazott meg általános útmutatást arra nézve, hogyan kell kezelni a közösségi jogot a magyar alkotmányos jogrendben, hanem kifejezetten a belső jogban született törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatára szorítkozott.

Sajó András értékelése szerint a határozat sorai közt olvasó arra a következtetésre is juthat, hogy az Alkotmánybíróság az Unióval való együttműködést az uniós rendeletek közvetlen hatályának feltétel nélküli elfogadásában látja.¹⁷ Jakab András véleménye szerint az Alkotmánybíróság álláspontja inkább – helyesen – csak azt sugallja, hogy a két jogrendet, a magyar és az uniós jogrendet külön kell kezelni, és az implementáló szabályt adott esetben a magyar Alkotmány szabályaival össze kell vetni.¹⁸

A 17/2004. (V. 25.) AB határozat értelmezése kapcsán olyan állásponttal is találkozhatunk, amely azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság e döntésben egyértelműen kimondja, hogy jogosult a közösségi jogot implementáló magyar jogszabályt alkotmányossági szempontból felülvizsgálni, és azt megsemmisíteni. Mindez azt jelenti, hogy más államok alkotmányos felülvizsgálati szervéhez hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság sem fogadja el egyértelműen a közösségi jog feltétlen elsődlegességét. Ez a döntés Tordai szerint azonban aggályos, mert az alkotmánybírósági megsemmisítés kétségtelenül azzal járna, hogy Magyarország nem tudna eleget tenni az uniós kötelezettségének, ez pedig ellentétes volna az Alkotmány 2/A. §-sal és a 6. § (4) bekezdéssel.¹⁹ Míg az általánosan elfogadott a jogirodalomban, hogy egy tagállami alkotmánybíróság nem mondhatja ki egy másodlagos közösségi jogi aktus alkotmányellenességét,²⁰ az uniós jogot implementáló belső jog helyzete vitatott az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából.

Látható, hogy már az első határozat, a 17/2004. (V. 25.) AB határozat értelmezési skálája is igen széles. Bár a döntés alkalmat adhatott volna általános és egyértelmű megállapításokra a belső jog, az Alkotmány és az uniós jog kapcsolatát illetően, ezek a várt, nagyívű alkotmányjogi elemzések elmaradtak. Az Alkotmánybíróság uniós jog vizsgálatára vonatkozó hatásköre kapcsán különböző jogi érvek merülnek fel az elsődleges és a másodlagos joganyagot illetően. Az uniós vonatkozású nemzetközi szerződések és a másodlagos jog esetében is alapkérdés azonban az, hogy egyáltalán be kell-e, be lehet-e illeszteni ezeket a szabályokat a magyar jogba. Az biztos, hogy az alkalmazási elsőbbség dilemmáját

¹⁴ Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. (6) *Jog, Állam, Politika* 2012/1. 17–60, különösen 53.

¹⁵ ABH 2004, 328.

¹⁶ Az indítványt lásd www.keh.hu. *Ez vajon még elérhető ott?*

¹⁷ Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? In: Üő. (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Complex, Budapest 2006. 97–101.

¹⁸ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest 2007. 250–252.

¹⁹ Tordai: i. m. 77–775.

²⁰ Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny* 2007/10. 428.

praktikusan semmiképp sem lehet megkerülni.²¹ Ha az alkalmazandó normák egy adott esetben egymásnak ellentmondanak, dönteni kell akkor is, ha egymás mellett létező jogként kezeljük a magyar jogot és az uniós jogot, és dönteni kell akkor is, ha elméletileg azt kívánjuk megalapozni, hogy az uniós jog a magyar jog része. Ez utóbbi felfogás szerint azonban nem csupán alkalmazási elsőbbségről van szó, hanem arról, hogy az egyik szabály a normahierarchiában magasabb rendű.²²

A Lisszaboni Szerződésről szóló 143/2010. (VII. 14.) AB határozat foglalkozott legátfogóbb módon az Alkotmány 2/A. §-ának értelmezésével 2016-ot megelőzően. Az indítványozó az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései olyan mértékben korlátozzák Magyarország szuverenitását, hogy azok kötelező hatályának elismerésével a Magyar Köztársaság „a továbbiakban már nem tekinthető független jogállamnak”.

Az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági vizsgálatot folytatott le, amelynek végkövetkeztetése, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény nem alkotmányellenes, mert a tagállamok alkotmányai továbbra is ellenőrizni tudják az Unó működését. Továbbra is megmarad a szubszidiaritás és az arányosság elve, amely biztosítja, hogy a tagállami parlamentek élhetnek a jogszabálytervezetek felülvizsgálatának jogával. Mindemellett a tagállamok megsemmisítési eljárást kezdeményezhetnek, az állampolgárok pedig polgári kezdeményezéssel fordulhatnak az Unió szerveihez. Az alapjogok védelmét biztosító Alapjogi Charta pedig szerződéses rangra emelkedett.²³

Blutman László elismerve bár az Alkotmánybíróság alkotmányossági mérce kialakítására tett igyekezetét, a határozat elemzésekor ismerteti, hogy a fenti ismérvek vizsgálata valójában milyen súlytalan alkotmányossági kontrollt jelent.²⁴ Blutman szerint a német Lisszabon-határozat mintájára a magyar Alkotmánybíróságnak is az lett volna a feladata, hogy kibontsa, az Alkotmány 2/A. §-a alapján a magyar állam átengedi-e az újabb uniós hatáskör megállapításának jogát az Uniónak.²⁵

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben – a már hatályba lépett Lisszaboni Szerződés érdemi alkotmánybírósági vizsgálata elvi lehetőségének magyarázataképpen – a határozathoz azt fűzte hozzá, hogy „abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.”

Paczolay Péter és Lévay Miklós különvéleménye szerint „[a]z Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás, a tagként való részvétel feltételei, illetve a közös hatáskörgyakorlás is csak nemzetközi szerződés révén

²¹ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia? *Jogtudományi Közlöny* 2011. 373.

²² A téma szempontjából releváns még a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény 12. §-ának alkotmányellenességével foglalkozó 744/B/2004. AB határozat, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény alkotmányosságát bíráló 1053/E/2005 AB határozat vagy az ügyeleti díjról szóló 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, továbbá a 8/2011. (II. 18.) AB határozat és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, de az értelmezésben jelentős előrelépés nem történt, így ezekre itt nem térek ki.

²³ A határozat IV. 2.5. pontja.

²⁴ Blutman László: Reagálás az első szám vitaindítójára – A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 98.

²⁵ Blutman: i. m. 99.

lehetséges, ezért az ilyen nemzetközi szerződések, valamint az azokat a belső jogban kihirdető törvények esetében sem zárható ki az utólagos alkotmányossági kontroll. Ennek lehetősége azonban időben korlátozott: az alkotmányossági vizsgálatra az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van csupán lehetőség. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés ugyanis az uniós jog részeként *sui generis* jellegű, mivel hatálybalépését követően – más nemzetközi szerződésektől eltérően – az uniós jogrend autonóm alapelvei környezetének megfelelően fejt ki hatását a magyar jogban. A hatálybalépése után az alapszerződés »kicsúszik« a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban.”

Trócsányi László kiemeli különvéleményében, hogy „lényeges azonban, hogy az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. (...) Másrészt csak »egyes, Alkotmányból eredő« hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak.”²⁶

Blutman Lászlónak a határozatot értékelő jogirodalmi álláspontja, hasonlóan Vörös Imrééhez, azt emeli ki, hogy az EU jog alkotmányos kezelésének megítélésénél a zűrzavar oka lehet a nemzetközi joggal kapcsolatos alkotmányjogi felfogás. Az EU joggal kapcsolatos elsőre látható paradoxon persze az, hogy a magyar alkotmány egy általános felhatalmazást ad egy olyan társuláshoz való csatlakozásra, amely a saját joga elsődleges, még az Alkotmánnyal, Alaptörvénnyel szemben is működő érvényesülését kívánja meg.²⁷ A magyar jogban pedig az Alkotmány, Alaptörvény a legfelsőbb norma.²⁸ Mélyebben fekvő probléma azonban az, hogy míg a nemzetközi jog kapcsán a magyar jogban a dualista felfogás érvényesül, az EU jog tekintetében a magyar Alkotmánybíróság egy *sui generis* jogrendszerrel áll szemben. Azzal szembesül, hogy az EU jog sajátosságaiból fakadóan az uniós jog egyes normái monista módon, tehát implementáció nélkül, más normái dualista módon, csak magyar jogalkotói aktus eredményeképpen határozhatnak meg kötelező magatartási szabályt. A monista és a dualista felfogás kényszerű keveredéséből és elméleti tisztázatlanságából adódik az, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja ellentmondásoktól mentesen definiálni, melyek azok az EU jogot érintő normák, amelyeket alkotmányossági szempontból vizsgálhat, és milyen alkotmányossági vizsgálatot folytathat le, hogyan tudja figyelembe venni a vizsgált norma EU jogi jellegét, eredetét.²⁹

Mivel az elméleti és dogmatikai alapok sem voltak egyértelműek, 2016 előtt az Alkotmánybíróság egy alapvetően formalista felfogásba (implementált jog – magyar jog – szokásos alkotmányossági vizsgálat, nem implementált jog – EU jog – nincs alkotmányossági vizsgálat) menekült, amely viszont ilyen leegyszerűsítésekkel nem volt alkalmas arra, hogy választ adjon az EU jog státuszára vonatkozó alapvető kérdésre.

1.3. Az új megközelítés – a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke egy 2017-ben rendezett konferencián beszélt arról, hogy az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltás záróköve helyett a jogállam zárókövévé

²⁶ L. ehhez a határozathoz összefoglalóan *Blutman*: i. m. 90–99.

²⁷ Vassiliou *Skouris*: Az Európai Unió Bírósága elnökének a magyar Alkotmánybíróság 20 éves fennállásának alkalmából tartott nemzetközi tudományos konferencián tartott beszéde. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/1. 142–148.

²⁸ *Blutman* László – *Chronowski* Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog* 2007/2. 3.

²⁹ *Blutman*: i. m. 91.

kell válnia, és ennek megfelelően a politikai szempontból érzékeny – akár politikaiként is értékelhető – döntések helyett az alapjogvédelemre fog koncentrálni.³⁰ Ehhez képest a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, amely az ombudsman indítványára született alaptörvény-értelmezési eljárásban, igen erősen politikai természetű. Az Alkotmánybíróság elnöke maga is rácsatlakozik az aktuális politikai vitákra előadó bíróként is ezzel a határozattal, másrészt azzal is, hogy a visegrádi négyek alkotmánybíróságainak első konferenciáján 2017-ben éppen annak a kérdésnek a tárgyalását tűzi ki célul, hogy miként őrizhető meg az alkotmányos identitás az Európai Unió keretein belül. Bár a konferenciát illetően csak sajtóközleményből tájékozódhatunk,³¹ a témaválasztás biztosan rámutat arra, hogy az alkotmánybíróságok alkotmányos funkciójukból adódóan aligha kerülhetik el azt, hogy aktuális hatalmi viták aktív részesei legyenek. A döntéstől való tartózkodásnak (pl. az amerikai alkotmánybíráskodásban a *political question doctrine*) is súlyos belpolitikai vagy/és külpolitikai üzenete van, illetve a politikai cselekvés kereteit meghatározó jogi, alkotmányossági korlátok kijelölésének is politikai következményei vannak. A 2017-ben a visegrádi négyek számára megrendezett konferencia témaválasztása tehát pontosan arra mutat rá, hogy a 2012 előtti és 2012 utáni alkotmánybíráskodás olyan szempontú elhatárolása, amely az elhatárolás alapjául a politikai szerepvállalást jelöli meg, mesterségesnek látszik. Az Alaptörvény és minden alkotmány a politikai közösség fundamentuma. Jogállamban ez a fundamentum jogi természetű, és ezért az Alkotmánybíróság jogi munkát végző testület. A jogállamiság csak így őrizhető meg. Ez a felfogás azonban nem jelenti azt, hogy a jogi döntéseknek ne volna politikai következményük. Így volt ez a rendszerváltást követően és így van ma is, ezért oly vitatott az Alkotmánybíróság szerepvállalása a politikai következményekkel járó döntések meghozatalában, és ezért olyan rigorózus a kritika akkor, amikor azt várja el, hogy a testület a jogértelmezés, jogalkalmazás előre meghatározott szabályainak megfelelő, indokolt döntést hozzon.

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezése alapján megállapította, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

A határozat részletes elemzésére jelen dolgozatban nem térek ki, mert azt megteszi e kötet másik tanulmánya, amely értelmezéssel én is egyetértek. Fontosnak tartom azonban annak kiemelését – szintén az új szerepfelfogásra reflektálva –, hogy e határozat milyen politikai-jogi környezetben született. Az értelmezéskor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény értelmezését az alapvető jogok biztosa kérte az Alkotmánybíróságtól egy évvel a határozat meghozatala előtt. Azt is ki kell emelni – ahogy ezt Sulyok Tamás is megteszi a visegrádi négyek konferenciájáról szóló, fentebb hivatkozott hivatalos tájékoztatás szerint, hogy – az Alkotmánybíróság alaphatározatnak tekinti ezt a döntést. Összhangban a határozatot elemző írásokkal, hangsúlyozza is, hogy konkrét döntés nem született egyetlen uniós jogszabályi rendelkezés alaptörvény-konformitása ügyében sem, az ombudsman erre irányuló indítványát az Alkotmánybíróság elkülönítette, és a jövőben esetről esetre fogja meghatározni, hogy mikor merülhet fel egy uniós jogi norma alaptörvény-ellenessége. A határozat tehát az uniós jog és a magyar Alaptörvény relációjának meghatározásában csupán az irányt jelöli ki, amely persze önmagában is mérföldkőnek számít, tapasztalva az elmúlt huszonöt év bizonytalanságait. Röviden tehát lássuk, hogy milyen utakat jelöl ki az

³⁰ alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/sulyok-tamas:-az-alkotmanybiraskodas-funkcioja-alapvetoen-megvaltozott-magyarorszagon-%E2%80%93-az-alkotmanybirosag-a-rendszervaltas-zarokovebol-a-jogallam-zarokoveve-volt

³¹ alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/ujabb-merfoldko-a-visegradi-egyuttmukodes-torteneteben:-magyar-kezdemenyezesre-kerult-sor-az-első-v4-es-alkotmanybirosagi-csúcstalalkozóra (2017.02.16.)

Alkotmánybíróság ebben a politikailag érzékeny ügyben a Kormány kezdeményezésére indult érvénytelen népszavazást és a tárgyan a Kormány által kezdeményezett hetedik alaptörvény-módosítás kudarcát követően. Előrebocsátandó, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése összhangban van a kormányzati célokkal, azaz az Alkotmánybíróság a feltett kérdést illetően hasonló eredményre jut, mint amit a népszavazás irányozott elő, illetve, mint amit a hetedik alaptörvény-módosításra tett javaslat tartalmazott.

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indítványában az alapvető jogok biztosa kifejtette, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi probléma az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával összefüggésben merült fel, amely átmeneti intézkedésként az Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezik. Az indítvány ezzel összefüggésben négy kérdést tartalmazott. Hogyan értelmezhető az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó tilalom? Végrehajthatnak-e magyar állami szervek az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján olyan uniós intézkedéseket, amelyek sértik az Alaptörvényben biztosított alapvető jogokat? Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul az alapító szerződésekben az Európai Unió részére átadott hatáskörökön? Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján a magyar állami szervek közreműködhetnek-e az Európai Unió más tagállamában jogszerűen tartózkodó külföldi személyek csoportos és kényszerű áthelyezésében?

Az alapvető jogokra vonatkozó kérdés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az Európai Unió az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogok kielégítő védelmét biztosítja, az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem mondhat le generálisan az emberi méltóság és az alapvető jogok védelméről. Az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.

A közösen gyakorolt hatáskörökön túlterjeszkedő uniós jogi aktusok kapcsán feltett kérdéshez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a két fő korlátot állapított meg. A közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását és nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével. Az Alkotmánybíróság – saját értelmezése szerint – az „alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látja indokoltnak biztosítani.”³²

Az Alkotmánybíróság a német Szövetségi Alkotmánybíróság és más tagállamok (Csehország, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Lettország, Spanyolország) alkotmánybíróságai, illetve alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelső bíróságai gyakorlatára is hivatkozik. Ennek elemzése során Chronowski Nóra és Vincze Attila kimutatják, hogy az Alkotmánybíróság főleg a német példát követte, néhol szövegszerűen. Az összehasonlítás más fordulatai is problémásnak mutatkoztak, az értő elemzés azt mutatja ki, hogy más bíróságok döntéseit sokszor leegyszerűsítve értette a bíróság, kevésbé vette figyelembe azok komplexitását.³³

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította hatáskörét annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát. Az

³² *alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/kozlemeny-az-alaptorvenynek-a-tobbi-tagallammal-kozos-az-europai-unio-intezmenyei-utjan-torteno-hataskorgyakorlast-lehetove-tevo-rendelkezesenek-ertelmezeserol*

³³ A határozat részletes elemzését lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 117–132, továbbá a tanulmány bővített változatát jelen kötetben.

alkotmányos önazonosság a magyar döntés esetében azonban inkább Magyarország nemzeti alkotmányos identitásának sajátos megjelenését jelentette, ez a definíció távol került az alkotmány identitásáról szóló diskurzustól.³⁴

A csoportos áthelyezésre vonatkozó ombudsmani indítványra válaszolva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy erre vonatkozó konkrét indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja majd (nem absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló eljárásban), hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága.

Anélkül, hogy itt a határozat részletes elemzésébe bocsátkoznánk, hiszen ezt jelen kötetben más szerzők megteszik, a legújabb esetjog kapcsán arra hívom fel a figyelmet, hogy maga az Alkotmánybíróság utalt e határozatban az alkotmányos párbeszéd szükségességére. A horizontális dialógusra kétségtelenül kísérletet tett az Alkotmánybíróság, azaz igyekezett áttekinteni számos külföldi alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, a vertikális dialógus (a tagállam és az unió viszonylatában) tekintetében nem világosak a célok és az elvárások. A következőkben azt fogalmazom meg, hogy jogi szempontból ennek a vertikális dialógusnak volna egy jól ismert eszköze, eljárása, az előzetes döntéshozatali eljárás.

2. Az együttműködő alkotmányosság

2.1. Az Alaptörvény esszenciája

Az Alaptörvényben foglalt csatlakozási klauzula és annak értelmezése kapcsán a hatáskörátruházás terjedelméről, *in abstracto* a magyar jog és az uniós jog kapcsolatáról Magyarország szemszögéből keveset tudhatunk.³⁵ A magyar joggyakorlat egyik neves külföldi kritikus, Sadurski mondta, hogy a magyar Alkotmánybíróság hasonlóan a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz inkább egy tagállami alkotmány-védő pozícióba látszik helyezkedni. Ez így is történt. De ezt az előrejelzésekkel ellentétben nem tette visszafogottabban a német vagy az olasz kollégáinál. Az viszont valóban nyilvánvalóvá vált, hogy nem fogadja el feltétlenül és minden esetben a közösségi jog szupremáciájának tételét.³⁶ Jakab András felhívja a figyelmet az ilyen gondolkodás paradoxonjára: a tagállami alkotmánybíróságok, így a magyar Alkotmánybíróság is abból az elméletileg meghaladható feltevésből indul ki, hogy a tagállam szuverén. Az Európai Unió azonban úgyszintén szuverenitást vindikál magának a *sui generis* jogrendjével. (Az Unió a demokratikus működést is azért fejleszti, mert a tagállami népszuverenitáshoz hasonló erejű hatalomra törekszik.³⁷) Ez a paradoxon csak az együttműködő alkotmányosság jegyében oldható fel.

A szakirodalomban Vörös Imre volt alkotmánybíró akadémiai székfoglaló előadása összegezte a kialakított szakirodalmi álláspontokat, kritikai élel. Mindezen túl javaslatában teljeskörűséget célzó, koherens megoldást adott az Alkotmánybíróság által nyitva hagyott kérdésekre. Vörös álláspontja szerint a csatlakozási klauzula azt teszi lehetővé, hogy a magyar

³⁴ Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* 2017/1.

³⁵ Összefoglaló jelleggel lás *Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest 2005.

³⁶ Wojciech Sadurski: *Rights Before Courts: a Study of Constitutional Courts in Central-Eastern Europe*. Springer, Dordrecht 2005. 146.

³⁷ Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog* 2006/2. 8-10.

jogba egy attól különálló másik joganyag³⁸ áramoljon be. (Ennek ellentmondó értelmezésre vezethet, ha hangsúlyozzuk, hogy az ún. uniós klauzula „közös hatáskörgyakorlást” tesz lehetővé, ezzel a fordulattal hangsúlyozva a hatáskör-átruházás korlátait, és a szó szerint vett együttműködés normativitását – a szerző.) Ez a beáramlás azonban ellentmondásokkal terhelt, ahogy a *Costa v. E.N.E.L.* ügyben az Európai Bíróság – és ennek átvételével a magyar Alkotmánybíróság – fogalmaz: az európai jog a tagállamok jogának integráns részévé vált, az európai jog a belső jog része. A jogok inkább együtt, egy koherens rendben állapítanak meg magatartási szabályokat: „az uniós jog az Alkotmány explicit rendelkezése: egy integrációs klauzula erejénél fogva közvetlen hatállyal alkalmazandó jog (kellene, hogy legyen), amely – tartalmi konfliktus esetére – implikálja az alkalmazási elsőbbséget is”.³⁹

Vörös is hangsúlyozta azonban, hogy a dogmatikai tisztaság érdekében ki kellene dolgozni egy szuverenitás-védelmi tesztet, amely meghatározza a magyar alkotmányosság uniós joghatásoktól mentes lényegi és sérthetetlen magját.⁴⁰ Ez volna a szuverenitás-transzfer, állami hatáskör-átruházás határa, és ebből következne az uniós jog és a magyar jog viszonya az egyes konkrét kérdésekben.

Jakab felhívja a figyelmet arra, hogy az állami szuverenitás lényegi, átruházhatatlan magját, ebből következően a szuverenitás-transzfer maximális mértékét azért is könnyebb definiálni, mint meghatározni az Unióval közösen gyakorolható állami hatáskörök terjedelmét, mert tudvalévő, hogy az uniós jogban nem egy rendelkezés szabja meg a hatáskörmegosztást a tagállamok és az Unió között, hanem számos, a joganyagban elszórtan található szabályból olvasható ki, mire jogosultak az Unió szervei. Az uniós kompetencia tehát nem rögzített sem tartalmára, sem formájára nézve. További probléma, hogy még ha pontosan körülhatárolt is az Unióra történő hatáskör-átruházás, akkor sem egyértelmű az, hogy kié a végső döntés egyes kérdésekben. Az Európai Uniónak ugyanis felhatalmazása van az alapító szerződésekben meglévő joghézagok betöltésére (ilyen különösen az EUMSZ 352. [EK Szerződés 308.] cikke) is.⁴¹

Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége során tágan értelmezi a tagállami felhatalmazásokat, amihez hozzájárulhat az is, hogy az Európai Bíróság hatáskörei például nem tárgyuk szerint, hanem céljuk szerint kerültek meghatározásra, a közös piac megteremtését és fejlesztését szem előtt tartva. Így végső soron az uniós értelmezési oldalról szinte minden beletartozhat az Unió kompetenciájába, ami a közös cél megvalósítását szolgálja.⁴² Jakab gondolatmenete alapján ezért feloldásra váró ellentét, hogy míg az Alaptörvényben foglalt csatlakozási klauzula alaptétele, hogy a magyar állam hatásköreit a szerződésből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mértékig” engedi át, az uniós jog szerint az Európai Bíróság jogosult meghatározni, hogy mi a „szükséges mérték”, hiszen ennek értelmezéséhez a közösségi jog céljainak értelmezésére elengedhetetlen.⁴³ E paradoxon miatt van szükség az intézményes dialógusra a vitás kérdésekben.

Igaz, Sonnevend Pál és Bragyova András Jakab véleményével szemben amellet érvel, hogy a hatáskör-átruházás terjedelmének végső meghatározása kizárólag az Alkotmánybíróság feladata, hiszen az Alkotmány 2/A. §-ból (és ugyanígy az Alaptörvény E) cikkéből – a szerző) az következik, hogy az uniós hatáskörgyakorlás során a tagállamok „közösén”

³⁸ Fragmentáltsága miatt az uniós jogot illetően a joganyag kifejezés valóban találóbbnak tűnik, mint a jogrend. Vörös Imre számos tanulmányában mutatja azt ki, hogy az uniós jog jogpolitikai szempontból sokkal heterogénebb, mint egy állami jog.

³⁹ Vörös: Európai jog – magyar jog... 396–399.

⁴⁰ Vörös: Európai jog – magyar jog... 399.

⁴¹ Jakab: A magyar jogrendszer... 236.

⁴² Uo.

⁴³ Jakab: A magyar jogrendszer... 249.

járnak el, még akkor is, ha valójában a tagállamoktól független uniós intézmények látják el a döntéshozói feladatot. A közös eljárás kötelezettségéből az következik, hogy az uniós jog nem szakadhat el a tagállami jogoktól, ezért az uniós joganyag végső forrása is a tagállami alkotmány marad a demokratikus legitimáció, a felhatalmazási elv alapján érvelve. Mindezek miatt a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek a megmaradt szuverenitás-mag alapján nem engedhetők át az Európai Unió részére.⁴⁴

Kende Tamás is amellett érvel, hogy az Alkotmány alapján továbbá csak olyan hatalmat lehet átruházni, amellyel a magyar állam maga is rendelkezik (*nemo plus iuris*), ezért értelemszerűen nem lehet felhatalmazni az Uniót arra, hogy alkotmányellenes jogot alkosson. Ez egyértelmű kompetencia-túllépés volna az EU részéről, és ezért nem fogadható el a magyar állam számára. Ezt az értelmezést alapul véve Kende számára aggályosnak tűnt, ha a magyar Alkotmánybíróságnak nincs olyan hatásköre, amely alapján alkotmányossági szempontból (kompetencia-túllépési tesztekkel) felül tudja vizsgálni a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusokat.⁴⁵

A jogirodalomban jól tükröződnek az alkotmánybíróági gyakorlat a közösségi jog elsődlegességét övező bizonytalanságai és ennek következményei. Vörös Imre Fritz Rittner⁴⁶ és Peter Haberle⁴⁷ nyomán azt írja, hogy a közösségi jog szupremáciája elsősorban azért vet fel a tagállami alkotmányokkal kapcsolatban problémákat, mert az Európai Unió egy kormányközi alapon működő, állandóan változó (*constantly evolving*) szupranacionális entitás.⁴⁸ Egyes szerzők szerint egyértelmű a közösségi jog elsődlegessége még a tagállami alkotmánnyal szemben is, mások árnyaltabban látják a problémát, és nem zárják ki, hogy egyes esetekben lehet a tagállami alkotmánybíróáságnak is kontrollszerpe a tagállami alkotmány alapján, ám csak akkor, ha hatáskör-átruházási vagy az Alkotmány lényegi magvát jelentő szabályok sérülnek.⁴⁹ A 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal ez a lényegi tartalom került meghatározásra, az alkotmányos önazonosság, az identitás formájában.

2.2. Az eljárás

Az utolsó kérdés jelen tanulmány számára az, hogy hogyan értelmezhető a „párbeszéd”, amelyet a 22/2016 (XII. 5.) AB határozat előírásként megfogalmaz. Látható, hogy a szakirodalom által szinte egységesen megkívánt szuverenitás-mag 2016-ban definiálásra került, de az korántsem egyértelmű, hogy ez mit fog jelenteni a jövőbeni egyedi esetek elbírálásakor akár a tartalom, akár az eljárás tekintetében. Tartalmi elemzésre nem vállalkozom, egyetértek azzal a kritikával, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott tartalom egyrészt túl szélesnek látszik, másrészt egyes elemeiben határozatlan, tartalma az alkotmányjogi értelmezés jelenlegi eszköztárával aligha tárható fel.⁵⁰

Ami az eljárást illeti, jelen tanulmányban végül arra hívom fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény vagy alkotmányosságunk lényeges tartalma (identitás, önazonosság, szuverenitás-mag stb.) csak úgy őrizhető meg az európai térben, ha a valódi együttműködő alkotmányosság jegyében – szintén a német Szövetségi Alkotmánybíróáshoz hasonlóan például – az Alkotmánybíróóság él az előzetes döntéshozatali eljárás adta lehetőségekkel,

⁴⁴ Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 27–37.

⁴⁵ Kende – Szűcs: i. m. 772–773.

⁴⁶ Fritz Rittner: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. *Jogtudományi Közlöny* 2006. 286.

⁴⁷ Peter Haberle: Európa mint formálódó alkotmányos közösség. *Jogtudományi Közlöny* 2001/10. 432.

⁴⁸ Vörös: 2003. 51. ***Ez konkrétan melyik (a korábban idézettek évszáma nem stimmel, a Csoportkép 2012-es, az Európai jog- magyar jog 2011-es)***

⁴⁹ Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Alkotmánybíróóság – Európai Bíróóság: felületi feszültség. *Európai Jog* 2004/3. 27.

⁵⁰ Chronowski – Vincze: i. m. 125–132.

illetve eleget tesz az **alapító szerződésekhez való csatlakozással vállalt és az** Alaptörvény E) cikkében megerősített uniós jogi kötelezettségnek.

Skouris, az Európai Unió Bíróságának korábbi elnöke szerint a közös szabályokat nem csak a rendes bíróságnak, hanem az egyes alkotmányossági kérdések megítélésénél az alkotmánybíróságoknak is figyelembe kell vennie. A megvalósításhoz az szükséges, hogy az Alkotmánybíróság a differenciált, sokszínű EU jogot differenciált módszerekkel értelmezze, és sajátos alkotmányossági teszt segítségével vesse össze az Alaptörvénnyel. Az együttműködő alkotmányosság jegyében pedig előzetes döntéshozatali kérdésben fordulhat az Európai Bírósághoz akkor, ha úgy ítéli meg, hogy a vizsgált norma sérti a közös alkotmányos hagyományokat.⁵¹

Az alkotmányossági vizsgálat (pl. a legitim jogalkotói cél, szükségesség és arányosság) során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül az uniós célokat. Az Alkotmánybíróságnak az egyes esetekben ezért indokolt előzetes döntéshozatali eljárásban kérni az Európai Bíróság álláspontját akkor, ha az elsődleges vagy másodlagos uniós jogkérdés alapvetően befolyásolja az alkotmányossági probléma megítélését. Az Európai Unió mint autonóm jogrend természetesen kihasználja azokat a lehetőségeket, amelyek az uniós jog szabályozásának tökéletlenségéből adódnak,⁵² de tiszteletben kell tartania a tagállamok alkotmányos identitását is (4. cikk (2) EUSZ).

Ennek megfelelően állandó konfliktus az, hogy igaz, hogy az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy a szükséges mértékig történik az egyes jogok gyakorlásának az átruházása, és az Alaptörvény tartalmáról az Alkotmánybíróság dönt, az EU Bíróságának hatáskörébe is beletartozik annak eldöntése, hogy mi szükséges az uniós alapítószerződésekben meghatározott feladatok ellátásához. Ez a konfliktus azonban – ahogy a tanulmány bevezető soraiban jeleztem – nem terméketlen konfliktus. Nem biztos, hogy minden esetben értelmezhető a megoldás a kelsen-i hierarchia alapján, de mint látjuk pl. a német Szövetségi Alkotmánybíróság esetében, az eredmény mégis megoldásnak nevezhető, amely egy adott szabályozási területen nyugvópontot jelentett. Bizonyos esetekben szükség van arra, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bíróságához forduljon, ahogy ezt hosszú hezitálás után a német alkotmánybíróság is tette.⁵³

Az Alkotmánybíróság új hatáskörei, az alkotmányjogi panasz eljárások térfoglalása 2012 után⁵⁴ különösen megalapozzák, hogy az EUMSZ 267. cikke szerint az Alkotmánybíróság az uniós bírósághoz forduljon, hiszen sok esetben vetődhet fel az is a jövőben, hogy az ügy eldöntése szempontjából alapvető az uniós norma lehetséges alkotmánykonform értelmezéseinek feltárása. Főleg akkor lesz ez égető, ha az alkotmányjogi panaszos ügyben az Alkotmánybíróság által alkalmazott uniós szabályértelmezés alapjogsérelmet okoz, holott lehetséges, hogy az EU Bírósága az Alapjogi Chartával összhangban adott ügyben másként értelmezte és alkalmazta volna a szóban forgó normát. Az Alkotmánybíróság önállóan, a saját értelmezésére támaszkodva aligha tud jogszerű következtetést levonni ilyen esetekben az alaptörvény-sérelemre vonatkozóan. Az *acte claire* esetkörének meghatározása természetesen ebben az esetben is a tagállami fórumra, tehát **alkotmányossági kérdésben** az Alkotmánybíróságra tartozik, de ez esetben is figyelembe kell venni a vertikális együttműködés Alaptörvényből következő kényszerét. Az Alaptörvény úgy rendeli, hogy a közös ügyinket az európai együttműködés szellemében intézzük, ehhez pedig hozzátartozik

⁵¹ Skouris: i. m. 148.

⁵² András Jakab: A magyar jogrendszer szerkezete... 236.

⁵³ A határozatot érintőlegesen tárgyalja Chronowski-Vincze i. m., de a részletes elemzését számos külföldi szakirodalom adja. Lásd pl. Eva Julia Lonse: The German Constitutional Court and Preliminary References: A Mach still not made in Heaven? *German Law Journal* Vol. 16. No. 6. 1491-1508.

⁵⁴ Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság 2010-2015. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduscheck György). MTA TK JTI, Budapest 2016. 442-479.

az, hogy vitás esetekben a dialógus (az Alkotmánybíróság nyelvezetében párbeszéd) elvei alapján, az álláspontok kölcsönös közelítésével történjen a végső döntéshozatal. Ennek bírói eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, a leghatékonyabb jogi kapcsolódási pont.

3. Jogok versenye vagy együttműködő alkotmányosság? – egy szükségszerűen *ad interim* következtetés

Tanulság a fentiek áttekintése után az lehet, hogy a vitás helyzetek alkotmányos tolerancia (*constitutional tolerance*) híján aligha oldhatók fel. Ezt magyarul „együttműködő alkotmányosságnak” is szoktuk nevezni. Lényege, hogy az elméleti, dogmatikai vagy jogalkalmazásbeli gordiuszi csomókat néha inkább kibogozás helyett egyszerűen el kell vágni, így a két *sui generis* rendszer, a tagállami és az európai uniós jog a másokra tekintettel, összehangoltan fog eljárni a vitás jogi kérdésekben a közös célok és értékek jegyében. Nem feltétlenül jogi kényszer, hanem saját belátása alapján.⁵⁵ Ahogy azt e kötetben Chronowski Nóra és Vincze Attila is előrejelzi, bár a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nem barátságos az uniós jogállami rend irányába, az együttműködést sem zárja ki, sőt bizony vélhetően indokolatlanul optimista értelmezésben akár megalapozza.

A nemzetközi joggal ellentétben a magyar Alkotmánybíróság nem alakított még ki sajátos módszereket az uniós jog értelmezésére, a rendelkezéseket a hazai jog részeként tekintve ugyanúgy kívánta elbírálni, mint más magyar jogszabályokat, vagy egyáltalán nem viszonyult egyedi indítvány esetében az uniós joghoz hatáskör hiányát állapítva mag. Az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevétele azért is volna előremutató, mert azt is segít eldönteni, hogy egy adott hazai normának melyik része tekintendő uniós jogi tartalomnak, meddig terjedt ki p. egy irányelv hatálya, és hol volt a tagállamnak az a diszkrecionális jogköre, amelyben szabadon dönthetett a normatartalomról.

Úgy gondolom, hogy az új hatáskörű és összetételű Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikke alapján jogosult és kötetes az Európai Unió Bíróságához fordulni az uniós jog előírásaiból következően, és mindez továbbá a belső jog alapján is elvárható az Alaptörvény E) cikke, illetve a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alapján a fentiek szerint. Az út nyitva áll.

⁵⁵ Várnay: i. m. 425.